

1 Inledning och sammanfattning

Lena Unemo

Bakgrund

I skrivande stund pågår en pandemi som har drabbat världen hårt. För att begränsa smittspridningen av sjukdomen covid-19 har regeringar runt om i världen, även i Sverige, tagit till extraordinära åtgärder. Sådant som vi annars betraktar som självklarheter – fri rörlighet och fritt umgänge – har begränsats eller helt ställts in. Vi har kommit att vänja oss vid att medier, politiker och myndigheter dagligen informerar oss om smittspridning, dödsiffror, mutationer, antikroppstester och vaccin. Företag inom vissa branscher har fått uppleva hur efterfrågan på deras varor eller tjänster rasat, stödpaket har sjuösatts i en aldrig tidigare skådad omfattning och hemmet har för många människor blivit synonymt med arbetsplatsen. 2020 var ett omvälvande år.

Återkommande förs en diskussion om hur pandemin bäst hanteras och om, och i så fall när, vi kommer kunna återgå till en ”normalsituation”. Det finns inga enkla svar på hur pandemin ska bekämpas, eller vad som väntar oss när den så småningom klingar av. Kommer nya vanor bli bestående? Kommer vi kunna åtgärda de brister som har blottats under pandemin? Vad kan vi lära oss för att bli bättre rustade att klara nya liknande situationer?

Syftet med denna antologi är att samla kunskap och ge ett antal perspektiv på olika förhållanden och frågor som uppstått – eller tydligare kommit upp i ljuset – under pandemin.¹ Även om det ännu är tidigt, vilka lärdomar kan vi dra och vad kan vi vänta oss av utvecklingen framöver? ESO har bett ett antal forskare och experter inom skilda discipliner att skriva ett underlag om en för dem

¹ Tack till Linn Bergman och Sara Zandian som under sin tid på ESO-kansliet våren 2020 skissade på ett idéunderlag till denna antologi.

närallgande fråga. Respektive författare utgår i den mån det varit möjligt från tidigare forskning, egen såväl som andras. Samtidigt har av naturliga skäl det senaste årets händelser ännu inte hunnit bli väl genomlysta och beforskade. Antologin rymmer därmed också personliga tankar och reflektioner över ett tillstånd som fortfarande är pågående.

Resultatet är en rapport som innehåller kapitel som rör så skilda frågor som juridiska och etiska avvägningar samt ansvarsfördelning och samverkan mellan olika aktörer i samhället. Vidare behandlas pandemins effekter på transporter samt omställning till ökat hemarbete och digital kommunikation. Slutligen också ett kapitel som tar upp frågan om det finanspolitiska ramverket behöver anpassas i spåren av krisen. Ämnena spänner sålunda över ett brett fält, något som samtidigt åskådliggör vidden och komplexiteten i de frågor som pandemin aktualiserar. Ändå utelämnar rapporten också viktiga och stora frågor som även de skulle kunna behandlas i en skrift om pandemins effekter.

En sådan fråga är internationella aspekter: från en starkt globaliserad värld har vi under det senaste året fått uppleva en mer begränsad värld och i viss mån protektionistiska tendenser. Kommer efterdyningarna av pandemin innebära stärkt internationellt samarbete eller försvagat? En annan är klimatfrågan: kommer klimat- och miljöfrågor få stå tillbaka i brådskan att få hjulen i ekonomin att snurra igen? Eller kommer de åtgärder vi sett för att förhindra smittspridning rent av bana väg för kraftfulla åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser? Dessa frågor kommer säkerligen bli föremål för diskussion framöver, men de berörs inte närmare här; och de kan nog med fördel behandlas utförligt i andra skrifter.

Styrning och beslutsunderlag i en extraordinär situation

Antologin inleds med kapitlet ”*Hur fungerar svensk lagstiftning i exceptionella situationer?*” där Annika Lundius övergripande går igenom de principer och lagar som utgör grunden för hur riket styrs. Lundius återger mer specifikt de implikationer dessa har för hur den uppkomna situationen – pandemin och insatserna att minska smittspridningen i samhället – har kunnat hanteras. Grundläggande vid utövandet av makt är att det sker med respekt för alla människors

lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Men de åtgärder som har satts in under pandemin har inneburit inskränkningar av våra grundläggande fri- och rättigheter. Vilka möjligheter har egentligen beslutsfattarna att ta till den typen av åtgärder?

I regeringsformen (RF) anges de fri- och rättigheter som finns i Sverige och i vilken utsträckning dessa får begränsas. Av de grundläggande rättigheterna, såsom de rubriceras i RF, har det varit aktuellt att under pandemin begränsa mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och rörelsefriheten. Även näringsfriheten har berörts. När det gäller mötesfriheten och demonstrationsfriheten anges uttryckligen i RF att dessa kan begränsas just för ”att motverka farsot”.

Ett centralt begrepp i sammanhanget är proportionalitetsprincipen som innebär att begränsningar endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningar får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett åtgärden. Begränsningarna får heller inte sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Grundläggande är att lagstiftning håller hög kvalitet och Lundius går översiktligt igenom lagstiftningsprocessen i Sverige. Det undantagslösa remisskravet är en viktig förutsättning för kvaliteten, vilket även offentlighetsprincipen är. Lagrådet fyller vidare en viktig funktion och ska höras om bland annat förslag till lagar som berör enskilda människors fri- och rättigheter.

Frågan är om lagstiftningsprocessen kan vara tillräckligt snabbfotad i en krissituation, givet de krav och förutsättningar som ska garantera lagstiftningens kvalitet? Lundius finner att det rent formellt finns ett utrymme för en snabb process. Det obligatoriska remisskravet föreskriver inte någon särskild remisstid och synpunkterna behöver inte tas in skriftligt. Likaså kan regeringen avstå från att låta Lagrådet göra sin granskning om lagstiftningen skulle fördröjas så att ”avsevärt men uppkommer”. Men Lundius understryker också att, även om tidigare kriser visat på att lagstiftning kan genomföras snabbt, är det oerhört centralt att kvaliteten värnas. Detta för att inte allmänhetens tilltro till lagstiftningen, och indirekt för samhällets institutioner, ska skadas.

Avslutningsvis lyfter Lundius några lärdomar från pandemin och ger förslag framåt. För att säkra kvaliteten i lagstiftningen borde

regeringen tidigare ha initierat arbetet med att analysera och överväga eventuella behov av nödvändiga begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter. En parlamentarisk utredning bör tillsättas som får i uppdrag att ta fram förslag till lagstiftning för motsvarande exceptionella situationer som kan uppstå framöver. Centralt är då att det är riksdagen som är den som beslutar när en sådan lag ska träda i kraft och om dess giltighet. Lundius efterlyser vidare att den lagstiftning som har beslutats under pandemin utvärderas med avseende på dess kvalitet och effektivitet.

I kapitlet *”Ofrånkomliga beslut i en tid av spinn och outtalade värderingar”* av Nils-Eric Sahlin och Sylvia Schwaag Serger diskuteras hur forskning/vetenskaplig rådgivning och beslutsfattande har interagerat under krisen. Att råd och rekommendationer ska grundas i vetenskap är något som omfamnas brett, och finns till och med inskrivet i patientskyddslagen. Men vad innebär det i praktiken? Det är ju inte helt ovanligt att forskare kommer till diametralt olika slutsatser i en och samma fråga. Inte minst under pandemin har det tydligt visat sig, där värdet av att bära munskydd bara är ett exempel. Vetenskapen är inte alltid en vägvisare som kan visa oss rätt. Det kan bero på kunskapsbrist och avsaknad av evidens, men också på att vissa frågor snarare handlar om moraliska överväganden.

I kapitlet belyser författarna några aspekter som förklarar och försvårar samspelet mellan forskning och beslutsfattande, särskilt när omständigheterna är sådana att de präglas av stor osäkerhet, komplexitet och tidspress. Aspekter som behandlas är kommunikation, spinn, avsaknad av beslutsregler och etiska aspekter.

Författarna återger ett antal aspekter som EU-kommissionens vetenskapliga stödmekanism (SAPEA) identifierat för att öka den vetenskapliga rådgivningens värde och ändamålsenlighet. Att ha flerdisciplinära perspektiv för att motverka partiskhet hos både forskare och beslutsfattare är en viktig faktor. En annan aspekt som tas upp är att kunskap inte alltid är objektiv utan påverkas av konventioner och värderingar, något som man bör vara öppen med. Hur själva forskningen kommuniceras till beslutsfattare är vidare centralt – och här finns kunskap att hämta från ämnet vetenskapskommunikation.

Sahlin och Schwaag Serger konstaterar att en del forskare under pandemin har tagit tillfället i akt att ge uttryck för sina tankar om hur pandemin bäst bekämpas där slutsatserna vilat på mer lös grund

(spinn). Medan studier har visat att medborgarna helst av allt vill ha fakta, även om den är skrämmande, har en stor mängd information sköljt över oss av högst varierad vetenskaplig karaktär. Här uppmanas forskare att vara ödmjuka inför det egna vetenskapliga underlagets trovärdighet och den egna disciplinens begränsningar.

Även om författarna till kapitlet lämnar åt framtida utvärderare att slå fast om Sveriges strategi har varit ändamålsenlig eller inte, konstateras att det har varit till nackdel att många beslut har fattats hastigt och under press. Skulle det då ha funnits, eller finns det, några tydliga lösningar att ta till i den situation som uppstått som en följd av pandemin? Existerar det alltid enkla beslutsregler? Författarna menar att det inte existerar *en* beslutsregel i den typ av osäkerhet som har rått. Mer troligt finns flera och dessa kan ibland delvis sammanfalla, men kan också helt motsäga varandra. Ändå måste beslut fattas.

Ytterligare en aspekt som behandlas i kapitlet är etiska principer, dels rörande forskares samre med media och det omgivande samhället, dels vad forskare kan tillföra i de svåra prioriteringsdiskussioner som uppkommit i samband med pandemin och som i grund och botten vilar på värderingar. Slutsatser här är att det senare förutsätter etisk och filosofisk kunskap, samt att sådana avvägningar kräver tid.

Kapitlet avslutas med några principer och rekommendationer som syftar till att förbättra samspelet mellan vetenskap och politik. Slutsatserna riktar sig till beslutsfattare, forskare, universitet men även media. Dessa beskrivs bäst i Sahlins och Schwaag Sergers egna kapitel, men den gemensamma nämnaren är här att det i olika avseenden handlar om att få en djupare och ömsesidig respekt mellan forskare och beslutsfattare för det egna ansvaret och sammanhanget.

I kapitlet "*Etiska avvägningar i pandemitider*" av Gustaf Arrhenius, Krister Bykvist, Folke Tersman och Rebecca Thorburn Stern konstateras inledningsvis att Folkhälsomyndigheten har fått en särställning i att hålla i takt pinnen för bekämpningen av covid-19. Räcker det då att ha medicinsk och epidemiologisk kunskap för detta? Nej, menar författarna. I samband med pandemin har också en rad avvägningar av etisk karaktär aktualiserats. Även om rena faktaunderlag är centrala för att fatta bra beslut behöver man även på ett systematiskt sätt sortera och analysera de etiska avvägningar som faktaunderlaget ger upphov till. Författarna beskriver i kapitlet ett

antal avvägningar som coronakrisen inneburit; avvägningar mellan olika typer av frihetsinskränkningar, liv ställda mot liv, lidande och död ställda mot ekonomiska kostnader, liv ställda mot ohälsa och försämrad livskvalitet, intergenerationella och socioekonomiska rättviseaspekter, samt det faktum att det i hög grad funnits en osäkerhet kring effekten av olika handlingsalternativ. Osäkerheten gör att det i beslutssituationer snarast handlar om att väga sannolikheter mot värden. För att ta ett exempel: väga det negativa värdet av att stänga ner skolor och restauranger mot sannolikheten att därmed minska risken för snabb virusspridning. Beslutsfattandet – eller hur besluten i fråga uppfattas – kompliceras ytterligare av att vi som individer har olika inställning till risk.

En annan aspekt som berörs också i detta kapitel är att, även om policybeslut ska vara evidensbaserade, är det inte ovanligt att forskare många gånger faktiskt kommer fram till olika slutsatser. Ofta kan det bero på att forskningen implicit kan omfatta värderingar av olika slag. Att vara tydlig med värderingar men också att olika vetenskapliga discipliner kan samverka blir här centralt.

Ger den här kunskapen några implikationer på hur, i det här fallet, Folkhälsomyndigheten bör organiseras och vilken kunskap och kompetens som bör finnas representerad där? Innan frågan besvaras diskuterar författarna vilka verktyg; lagar och regler och fastställda prioriteringsordningar, som möjligen redan i tillräcklig utsträckning kan tjäna som vägledning för myndighetens råd och beslut. Genomgången mynnar ut i slutsatsen att det fortfarande finns ett stort behov av analys och reflektion kring etiska avvägningar, om frågor som inte adresseras på annat sätt.

Huvudslutsatsen i kapitlet är att ett etiskt råd bör inrättas vid Folkhälsomyndigheten som kan hjälpa till att synliggöra etiska avvägningar. Ett sådant råd kan ha flera roller. Det kan utgöra ett stöd till myndighetens ledning för att bedöma relevansen hos etiska aspekter av olika beslut. Rådet kan också återföra kunskap till regeringen när det gäller etiska aspekter som uppstår utifrån nya regler och förordningar. Ytterligare en funktion är att mer generellt bidra till en större öppenhet inom offentlig förvaltning om grunderna för den typ av beslut som i så hög grad påverkar individen.

Ansvar och samordning

I kapitlet ”*Krishantering: Central samordning och lokal samverkan*” diskuterar Erna Danielsson och Susanna Öhman på vilket sätt centrala riktlinjer och central samordning bidrar till att underlätta samverkan på lokal nivå vid större samhällsstörningar. Bakgrunden är att samverkan i många sammanhang lyfts fram som ett effektivt sätt för aktörer att dela resurser och mer effektivt genomföra insatser under kriser. Författarna lyfter inledningsvis fram de tre principer som ska vara vägledande vid krisberedskap: ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. *Ansvarsprincipen* anger att den som har ansvar för en verksamhet i normalfallet har samma ansvar även vid samhällsstörningar. *Närhetsprincipen* betyder att störningar ska hanteras så nära den drabbade eller påverkade verksamheten som möjligt. *Likhetsprincipen* handlar om att en verksamhet som påverkas av en störning ska försöka fortsätta sin verksamhet så likt normalfallet som möjligt. Utöver principerna ställs också krav på samverkan och att samordna samhällets resurser vid kriser.

Danielsson och Öhman menar att det är en påfallande stor kunskapsbrist inom organisationer hur kriser och stora katastrofer ska hanteras. Dagens krisberedskapssystem har konstruerats på en nivå där djupare kännedom saknas om de faktiska verksamheter som berörs på operativ nivå och ofta utifrån de ”stuprör” som samverkan ska försöka överbygga. Detta märks om inte annat i frågan om vem som är ansvarig, när en kris inträffar.

Att genomföra gemensamma övningar innan en kris är en viktig insats för att kunna hantera krisen när den uppstår. Dessvärre organiseras ofta dessa övningar utan att operativ personal på lokal nivå involveras.

Hur har då samverkan fungerat under hanteringen av covid-19? Denna kris som utmärks av en hög komplexitet då den berör de flesta av samhällets funktioner och där flera av dessa funktioner i normala fall inte har krishantering som sin huvudsakliga syssla. När det gäller ansvarsprincipen är ett grundläggande problem att det är så många aktörer, på olika nivåer, offentliga som privata, som berörs och har ett ansvar. Dessutom frångås ansvarsprincipen då den centrala nivån övertagit frågor som lokal eller regional nivå normalt hanterar (det gällde t.ex. vid anskaffandet av skyddsutrustning). Även likhetsprincipen har utmanats när det varit helt andra rutiner

än vanligt som behövt följas. Likaså har det funnits behov av att samverka med aktörer som man i vardagen enbart har en avlägsen kunskap om och där upparbetade kanaler saknats.

Ett problem vid krishantering är att det ofta saknas kunskap om förutsättningarna på olika nivåer som gör att rekommendationer inte lätt låter sig omsättas i praktiken. Frågan hänger samman med synen på vad som ska utgöra *en samlad lägesbild*. Denna ska ge en gemensam utgångspunkt och lägga grunden för beslut, men den tenderar många gånger att ha ett för snävt fokus på frågor som är av relevans för den centrala nivån. Den lokala nivån bidrar ofta med information till denna lägesbild, däremot är den inte alltid ett stöd för att hantera de problem som den lokala nivån står inför. Resultatet kan här bli att rekommendationer och instruktioner svårigen kan översättas till lokala förutsättningar. Det blev också tydligt när, i inledningen av pandemin, skyddsutrustning saknades lokalt och det inte heller fanns fungerande rutiner för omflyttning av den.

I kapitlet ges ytterligare ett antal aktuella exempel på hur centrala rekommendationer har varit svåra att omsätta på lokal nivå. Och även hur rekommendationerna lett till oönskade effekter, till exempel i form av påverkan på personalsituationen eller skapat osäkerhet hos personalen. Författarna tar också upp tidsmässiga aspekter där man menar att den lokala nivån hade kunnat involveras tidigare för att ges tid för att till exempel utbilda och förbereda personal.

Avslutningsvis konstaterar Danielsson och Öhman att för att kunna uppnå samsyn och konkret samverkan behöver kommunikationskanaler och samverkansfora skapas när det råder normal-tillstånd i vardagen. Vidare behöver verksamheter få möjlighet att öva olika typer av scenarier med varandra och skapa relationer som sedan kan nyttjas i en krissituation.

I bidraget "Vem ska ta ansvar?" av Anne-Marie Lindgren är det likaså ansvarsfördelningen mellan olika aktörer i samhället som står i fokus. Lindgren lyfter fram de grundläggande skäl som finns för en uppdelning på central respektive regional och lokal nivå. Uppdelningen har rötter långt tillbaka i tiden, men har formaliserats mer i nutid. Argument för decentralisering är ökad ekonomisk effektivitet och demokrati när besluten tas nära medborgarna och utgår från lokala förutsättningar. Men mot detta står kraven på likvärdig till-

gång på välfärdstjänster – skola, vård och omsorg – för medborgarna, oavsett var man bor. Det är en svår balansakt.

Uppdelningen av ansvar på olika nivåer och aktörer ställer krav på samordning, något som diskuterades i föregående kapitel. I Lindgrens kapitel är det primärt ansvarsfördelningen i sig som är föremål för betraktelse och diskussion. De verksamheter som närmare behandlas är två som stått i centrum för själva smitt-hanteringen; sjukvården och äldreomsorgen.

Lindgren konstaterar att sjukvården i stort har kommit att fungera väl under pandemin. Men problem har uppkommit i och med att rutiner inte varit anpassade till den extraordinära situation som uppstått och det har saknats resurser för en del uppgifter man har blivit ålagd. Inledningsvis saknades skyddsutrustning av olika slag, eftersom denna lagerhållning hade avskaffats eller kraftigt bantats. Den utlovade kraftiga expansionen av provtagning och smittspårning var uppgifter som var svåra för vården att hantera, vilket ledde till att löftena inte kunde infrias. Ett problem som Lindgren lyfter fram är ”lean production” som utgår från välfungerande leveranskedjor och en avsaknad av överkapacitet. En lärdom från pandemin, menar Lindgren, är att inte ta förutsättningarna för givna.

Var bör då ansvaret för krisberedskap och beredskapslagring ligga? Är det inte för sårbart att överlämna det till regioner med deras omedelbara budgethänsyn? Jo, menar Lindgren, beredskapslagring är av nationellt intresse och det är därför naturligt att staten tar ett ökat ansvar. Men samtidigt behöver själva jobbet göras på ett sätt så att själva organisationen på ”lokal nivå” utnyttjas.

Regionerna har också uttryckt behov av ökad samordning under pandemin: att tillsammans kunna finna lösningar på gemensamma problem, till exempel i samband med vaccineringarna. Men här kan konstateras att det egentligen saknas en organisation för sådan samordning. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är ett *samarbetsorgan*, något som ska skiljas från att ha en samordnande roll. En slutsats från kapitlet är att en särskild funktion kan behövas för att åstadkomma samordning av för regionerna gemensamma angelägenheter.

Inom äldreomsorgen har en rad problem uppdragats eller uppstått under pandemin. Coronakommissionen har tecknat en bild av att statliga myndigheter varit dåligt insatta i den kommunala verk-

samheten, vilket lett till bristande, och ibland motstridig, information om hur äldreomsorgen skulle hantera smittspridningen. Lindgren lyfter vidare fram den s.k. precisionsbemanningen med bland annat många timanställningar som ett problem. Ytterligare ett problem, som grundar sig i olika huvudmän, har varit bristen på läkarkontakter inom särskilda boenden. Även det ett reellt problem också i normala tider.

Givet de brister som har identifierats, eller förstärkts, på regional och lokal nivå kan man ställa sig frågan om staten generellt behöver ta ett större ansvar. Det finns röster som höjs för det i dag, men Lindgren påminner om de faktorer som gjorde att man en gång valde att slå in på decentraliseringsvägen. Finns det då några skäl till att ompröva det i dag? Lindgren pekar på hur ökade regionala skillnader, den demografiska utvecklingen och ökade kostnader för att bota och lindra sjukdomar skapat ett finansieringsproblem. Hon förespråkar en medelväg, med en viss förändring i ansvarsfördelningen, men menar att man heller inte ska bortse från de förändringar som går att åstadkomma inom rådande strukturer. Och, sist men inte minst, att finansieringen – hur mycket vi är villiga att betala för välfärden – är avgörande och att det är svårt att råda bot på en underfinansierad organisation.

Ändrade vanor – bestående eller ej?

I kapitlet ”Att arbeta hemifrån i ljuset av pandemin – om digitala verktyg och gränshantering” ger Ulf Melin en bild av den snabba omställning till arbete på distans som har skett under pandemin. Enligt Internetstiftelsens undersökning i december 2020 har arbete hemifrån mer än tiofaldigats sedan 2016. Andelen som arbetar hemifrån på heltid eller majoriteten av sin arbetstid har 2020 ökat till 23 procent. Hälften av de som har arbetat hemifrån under pandemin har inte gjort det alls tidigare. Men möjligheten att jobba hemifrån är inte jämnt fördelad i befolkningen och det är främst bland högutbildade och för personer med självständiga arbeten som det analoga arbetet kan flytta till en mer digital situation.

Vad innebär det då att hemmet sätts i ett professionellt sammanhang? Tidsbesparingar, positiva miljöeffekter och lägre stressnivåer kan uppnås, men den uteblivna förflyttningen kan också få negativa

effekter på såväl psykisk som fysisk hälsa. När arbetet flyttar till hemmet upptar det samma fysiska utrymme som vår privata sfär, samtidigt som forskare i arbetsvetenskap ofta tvärtom rekommenderar en fysisk separering av arbete och fritid.

Även om användningen av digitala verktyg nu tagit stora kliv och digitala möten uppfattas som välfungerande, är det många hemarbetare som uppger att de saknar de spontana möten som inte sker vid schemalagda videomöten. Utan denna ingrediens i arbetslivet kan det i sin tur få till följd att det blir svårare att hålla samman organisationer socialt och organisationskulturellt.

Hur olika individer kan uppleva distansarbetet – eller snarare ”hemarbetet” – kan analyseras utifrån en uppsättning av s.k. mikrostrategier för gränshantering. Det handlar om individers strategier kring tillgänglighet och hur man föredrar att dra gränserna mellan arbetsliv och privatliv. Melin presenterar olika strategier man kan ha och vilka implikationer de kan få vid uppmaningen om hemarbete. Dessa gränsdragningsstrategier tenderar också att luckras upp över tiden och i takt med digital utveckling. Och kanske ser vi just nu en situation när olika gränser utmanas och förflyttas?

Men i vad mån innebär det ökade distansarbetet med videomöten, etc. att digitaliseringen i samhället faktiskt ökar? ”Digitalisering” – en mer omfattande förändring där ny digital teknik leder till nya arbetssätt – skiljer sig från ”digitisering” som är en mer begränsad förändring. Melin drar slutsatsen att det snarast är ”digitisering” som hittills har ägt rum i spåren av pandemin.

I kapitlet redovisas resultatet från en studie genomförd vid en större statlig myndighet som undersöker de anställdas syn på hemarbete. Enkäterna har genomförts vid två tillfällen (under sommaren 2020 och vintern 2020/21). Medarbetarna uttrycker en allmänt positiv inställning till hemarbete och där framträder också en bild att man ser det som långsiktigt hållbart att arbeta hemifrån. Men nöjdheten har i viss mån sjunkit i den senare enkäten.

I Melins framtidsspaning ingår en varierad mix mellan att arbeta vid en gemensam arbetsplats och hemifrån. Vidare att videomöten och samarbetsplattformar är här för att stanna, men att en utmaning kommer vara att få till den sociala interaktionen. Det kommer vidare ställas krav på organisering, ledarskap, digitala verktyg och regelverk kring arbete, säkerhet och fysisk- och psykosocial arbetsmiljö. Förhoppningsvis innebär det faktum att vi har påtvingats hemarbete, om

än av en sorglig anledning, att det leder till en öppenhet för att pröva nya lösningar även framöver.

I det följande kapitlet ”*Kommer vi resa mindre efter pandemin?*” diskuteras hur resandet och transporterna har förändrats under pandemin. Jonas Eliasson tar där avstamp i historiska mönster för att reflektera över den framtida utvecklingen. Eliasson konstaterar att godstransporterna – tvärtemot förväntningarna – har påverkats förhållandevis lite under pandemin, men däremot har personresandet påverkats betydligt mer. Det gäller särskilt långväga resor och kollektivtrafikresor. Bilresandet har minskat relativt lite, medan resandet med kollektiva färdmedel mer än halverats – en naturlig effekt sett till rekommendationerna.

I likhet med föregående kapitel diskuteras den ökade användningen av digitala verktyg, men nu utifrån frågan om den digitala kommunikationen kan ha minskat behovet av resande. Eliasson konstaterar att så inte har varit fallet om man ser till utvecklingen bakåt i tiden.

Sett i ett längre tidsperspektiv har *reslängderna* per person ökat kraftigt. Från Sverige visar data från 1950-talet på en snabb ökning av reslängderna för inrikes resor fram till omkring 1990. Därefter har det varit en långsammare ökning och den ökning av reslängder som skett har i stor utsträckning varit i form av utrikes flygresande.

Däremot, när det gäller *restider*, råder närmast ”lagen om konstant restid” med vissa undantag och reservationer. I Sverige reser vi sammanlagt omkring en timme per person och dag. Detta förhållande gäller sedan mitten av 1990-talet (och i viss mån sedan 1970-talet) och skillnaderna mellan olika delar av landet är förvånansvärt små. Längst restid har personer som bor i storstädernas förorter. Lite paradoxalt tycks det därför vara så att de tidsbesparingar som bättre transportmöjligheter gett upphov till, men också som ökad täthet i samhället bidragit till, faktiskt till stor del tas ut i ökat resande.

Att inte resandet (i tid och längd) minskar trots faktorer som bättre digitala kontaktmöjligheter och urbanisering tycks förklaras av att man helt enkelt utnyttjar tillgängligheten mer. Utbudet av transporter och färdmedel har ökat och blivit billigare. Generellt har också efterfrågan på tillgänglighet ökat som en följd av den ökade specialiseringen i samhället. Specialiseringen förutsätter hög till-

gänglighet till olika sorters arbeten, leverantörer, aktiviteter, med mera.

För att summera; res- och transportmönster har visat sig vara mycket stabila över tid och de digitala kontaktmöjligheterna har inte hittills påverkat detta. Även om människor byter bostad, arbetsplats, etc. så förhåller sig trafikvolymerna stabila och de aggregerade resmönstren är sig ganska lika. Något som däremot tycks kunna påverka transporterna är prisförändringar. Eliasson återger några exempel där förändringar i bränslepriser och trängselskatt har gett kvarstående effekter efter det att den ursprungliga åtgärden försvunnit.

Kapitlet avslutas med en bedömning om framtiden. Kommer de nya digitala vanorna som pandemin har fört med sig förändra de (hittills) långsiktiga stabila resmönstren? Eliasson bedömer att det inte blir fallet, vilket i sin tur gör att förhoppningar om en minskad klimatpåverkan från transportsektorn i spåren av pandemin inte heller infrias. Men, egentligen är det framtiden som får utvisa om 2020 kommer vara det år då trenden bröts och transporterna kom att minska långsiktigt.

Implikationer för det finanspolitiska ramverket

De stödpaket som har satts in under pandemin har grävt hål i de offentliga finanserna. Men enligt det avslutande kapitlet i denna antologi ”*Det finanspolitiska ramverket efter coronapandemin*” av Fredrik N G Andersson och Lars Jonung har Sveriges offentliga finanser ändå en god position. Det finns flera orsaker till det. Sverige hade före pandemin en låg skuldsättning om man till exempel jämför med euroområdet. Graden av nedstängning har också varit mindre, vilket begränsat den ekonomiska nedgången. I botten, som en stabiliserande kraft, finns i Sverige det finanspolitiska ramverket som ska borga för en försiktighet i skuldsättningen.

I kapitlet diskuterar Andersson och Jonung om Sverige bör överge det nuvarande ramverkets regler och tillåta en kraftigt ökad offentlig skuldsättning. De finner efter närmare analys att svaret är nej: Sverige bör inte lätta på det nuvarande regelverket, tvärtom finns det skäl att skärpa det.

För att komma till denna slutsats utgår författarna från frågan vid vilken punkt den offentliga skulden kan sägas bli ”för stor”. För att besvara denna fråga använder de sig av ränteskillnaden (realräntan på en 10-årig statsobligation) mellan Sverige och Tyskland och hur den förhåller sig till olika storlekar på statsskulden. Varför just ränteskillnaden mot Tyskland? Landet har valts eftersom det, genom den ekonomiska politik som förts, har åtnjutit högt förtroende på de internationella finansmarknaderna. Baserat på analysen av ränteskillnaderna drar Andersson och Jonung slutsatsen att en offentlig skuld som växer till över 80 procent av BNP efter en ekonomisk kris är något som bör undvikas. Helst, menar författarna, bör skuldkvoten inte uppgå till mer än 70 procent av BNP. Vid högre skuldnivåer skulle räntekostnaden för den offentliga sektorn bli alltför hög.

Nästa fråga för författarna att besvara blir därför hur mycket statsskulden har tenderat att öka vid tidigare ekonomiska kriser. Utifrån data från tidigare kriser, och särskilt de som har varit mer omfattande, tar man fasta på att statsskulden tenderat att då stiga så mycket som uppåt 50 procentenheter. Med ett skuldankare på mellan 20 och 30 procent av BNP i utgångsläget skulle det resultera i en skuldkvot på mellan 70 och 80 procent av BNP efter krisen. Andersson och Jonung finner därför att ett lämpligt riktmärke för den offentliga skulden snarare är 25 procent av BNP +/-5 procentenheter i stället för dagens 35 procent. Underförstått i analysen är antagandet att ekonomiska kriser är ständigt återkommande samt att s.k. tax-smoothing (skatteutjämning) bör vara en vägledande princip.

På basis av ovan – skärpta – förslag till skuldankare diskuterar Andersson och Jonung vidare hur överskottsmålet bör utformas. En slutsats är att överskottsmålet bör anpassas efter realräntan, tillväxten samt nivån på den offentliga skulden. De finner det också rimligt att anpassningen görs vart åttonde år då ramverket ses över enligt gällande regelverk.

En del av kapitlet ägnas åt att syna de argument som har lyfts fram för ett högre skuldankare och en diskussion om vad nytt coronakrisen har tillfört. Författarna landar i slutsatsen att krisen ännu tydligare visar på vikten av en god statsfinansiell beredskap.

Avslutningsvis poängterar Andersson och Jonung tillväxtens betydelse för möjligheten att öka konsumtion och investeringar,

såväl offentlig som privat. De föreslår därför att det finanspolitiska ramverket kompletteras med en reformagenda som förbättrar marknadsekonomins funktionssätt.

Avslutning

I antologin har författarna haft olika infallsvinklar på pandemin, berört olika områden och frågor. Förutom att varje kapitel innehåller intressanta analyser och slutsatser, ibland mer tentativa, går det att även hitta några gemensamma nämnare? Finns det några övergripande slutsatser att dra ur dessa högst individuella bidrag? Utgångspunkten för antologin har inte varit att dra generella slutsatser ur den samlade rapporten, men det går inte att bortse ifrån att det också finns vissa återkommande inslag som skymtar fram i flera av de skilda kapitlen. Här väljer jag att lyfta fram följande:

Värdet av att ha en god beredskap

Att skaffa sig en god beredskap inför en krissituation är centralt. Det handlar om att ha en lagstiftning på plats som kan reglera exceptionella situationer och regelverk som kan aktiveras när krisen uppstår. Krissituationer behöver övas i ”normaltillstånd” och där olika aktörers ansvar tydliggörs. När sådant som beredskapslager är att betrakta som en nationell angelägenhet förefaller det också rimligt att det är staten som har ett ansvar för det. En god beredskap innebär också att ha stabila offentliga finanser, där det finns en betryggande marginal till det läge där den offentliga skuldsättningen skulle komma att stå samhället dyrt.

Viktigt att forskare möts inom och mellan disciplinerna

I pandemin har det blivit tydligt att olika vetenskapliga discipliner behöver engageras för att bidra med sin kunskap. I antologin har ett antal författare med olika vetenskaplig bakgrund medverkat och om man även inkluderar de referenser som anges är ett antal ytterligare discipliner representerade. Att ha en endimensionell syn är alltför begränsande både när det gäller att hejda smittspridningen och när

det handlar om att forma den fortsatta utvecklingen. Debatten under pandemin borde därför vara mer nyanserad och sansad, motståndare lyssna mer på varandra och bemöta varandras argument på ett mer konstruktivt sätt. Ingen enskild vetenskap, forskare eller expert sitter på kunskapen om vad som är välavvägda åtgärder i pandemin.

God anpassningsbarhet i samhället

Trots kritik rörande hur befolkningen har efterlevt råd och rekommendationer under pandemin framstår ändå anpassningsbarheten i samhället som remarkabel. I antologin har berörts hur sjukvården mobiliserat, hur olika aktörer kunnat samarbeta (trots många gånger bristande strukturer för det), olika digitala kommunikationsverktyg tagits i bruk och resandet minskat (om än osäkert om det kommer bli bestående). Här kan tilläggas att, även om antologin inte uttryckligen berört Regeringskansliets arbete under pandemin, så får även den myndigheten tillskrivas en hög anpassningsförmåga. Detsamma gäller även andra delar av svensk förvaltning som plötsligt fått se sig stå i centrum för den omfattande krisen. Rent generellt finns det goda skäl att även framgent ta fasta på den anpassningsbarhet samhället har uppvisat under pandemin.